

TESIS

**KAJIAN LEMBAGA HUKUM KONSINYASI GANTI  
RUGI DAN ASAS KESEPAKATAN DALAM  
PERATURAN PENGADAAN TANAH BAGI  
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
DALAM MEWUJUDKAN KEADILAN BAGI  
PEMEGANG HAK ATAS TANAH**



DIAN NATALIA SUTANTO

No.Mhs. 115201716/PS/MIH

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA  
2013



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

TESIS

**KAJIAN LEMBAGA HUKUM KONSINYASI GANTI  
RUGI DAN ASAS KESEPAKATAN DALAM  
PERATURAN PENGADAAN TANAH BAGI  
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
DALAM MEWUJUDKAN KeadILAN BAGI  
PEMEGANG HAK ATAS TANAH**



Nama Pembimbing: DIAN NATALIA SUTANTO

No.Mhs. 115201716/PS/MIH

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

2013





UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

---

PERSETUJUAN TESIS

Nama : Dian Natalia Sutanto  
Nomor Mahasiswa : 115201716/PS/MIH  
Konsentrasi : Hukum Agraria  
Judul Tesis : Kajian Lembaga Hukum Konsinyasi Ganti Rugi dan Asas Kesepakatan Dalam Peraturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Mewujudkan Keadilan Bagi Pemegang Hak Atas Tanah.

Nama Penguji

Tanggal

Tanda Tangan

Dr. Ir. Tjahjo Arianto, SH., M.Hum

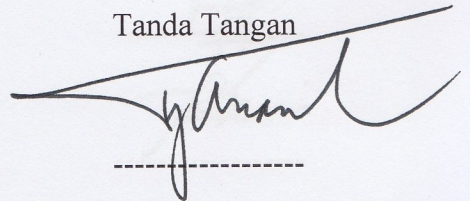
Nama Pembimbing

Tanggal

Tanda Tangan

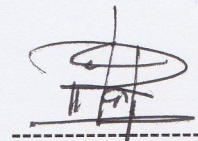
Dr. Ir. Tjahjo Arianto, SH., M.Hum

15/13  
01/



S.W. Endah Cahyowati, SH., MS.

16/013  
1/







UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PENGESAHAN TESIS

Nama : Dian Natalia Sutanto  
Nomor Mahasiswa : 115201716/PS/MIH  
Konsentrasi : Hukum Agraria  
Judul Tesis : Kajian Lembaga Hukum Konsinyasi Ganti Rugi dan Asas Kesepakatan Dalam Peraturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Mewujudkan Keadilan Bagi Pemegang Hak Atas Tanah.

Nama Penguji

Tanggal

Tanda Tangan

Dr.Ir. Tjahjo Arianto, SH., M.Hum

15/ 13.  
01/

(Ketua)

S.W. Endah Cahyowati, SH., MS.

14/ 013  
1/

(Sekretaris)

Krismantoro, SH, M.Hum.

17/ 2013

(Anggota)



Ketua Program Studi,

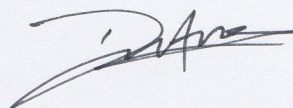
B. Bambang Riyanto, SH., M.Hum.



## PERNYATAAN KEASLIAN

Penulis menyatakan bahwa tesis yang berjudul Kajian Lembaga Hukum Konsinyasi Ganti Rugi dan Asas Kesepakatan Dalam Peraturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Mewujudkan Keadilan Bagi Pemegang Hak Atas Tanah adalah benar-benar merupakan hasil karya penulis sendiri dan bukan merupakan duplikasi dari karya tulis orang lain yang telah ada sebelumnya. Seluruh kutipan dari literatur, makalah, laporan, peraturan perundang-undangan dan website telah penulis cantumkan sumbernya secara jelas. Jika di kemudian hari ditemukan adanya ketidaksesuaian fakta dengan pernyataan ini, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik dan/atau sanksi hukum yang berlaku.

Yogyakarta, Januari 2013



Dian Natalia Sutanto



## INTISARI

Lembaga hukum konsinyasi ganti rugi yang diatur sejak Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sampai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diberlakukan ketika kesepakatan mengenai ganti kerugian tidak tercapai. Pemberlakuan konsinyasi tersebut bertentangan dengan asas kesepakatan dalam pengadaan tanah.

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui: 1). bagaimana pengaturan lembaga hukum konsinyasi ganti rugi dan asas kesepakatan dalam peraturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, 2). apakah pengaturan lembaga hukum konsinyasi ganti rugi dan asas kesepakatan dalam peraturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah mewujudkan keadilan bagi pemegang hak atas tanah, 3). bagaimana upaya untuk menyesuaikan asas kesepakatan dengan ketentuan musyawarah terhadap ganti rugi apabila tidak tercapai kata sepakat dalam peraturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Penelitian hukum normatif ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, sejarah dan perbandingan hukum terhadap bahan hukum primer berupa peraturan pengadaan tanah sejak tahun 1975 sampai dengan 2012.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa 1). lembaga hukum konsinyasi ganti rugi di dalam peraturan pengadaan tanah diberlakukan dalam dua hal, yaitu: pertama, apabila tidak tercapainya kesepakatan mengenai ganti kerugian. Kedua, apabila pelaksana pengadaan tanah tidak dapat melaksanakan musyawarah dengan pemegang hak atas tanah. 2). pemberlakuan lembaga hukum konsinyasi ganti rugi dalam hal kesepakatan tidak tercapai merupakan suatu ketidakadilan bagi pemegang hak atas tanah karena tidak mengindahkan kehendak pihak yang berhak atas ganti kerugian. 3). upaya untuk menyesuaikan asas kesepakatan dengan ketentuan musyawarah terhadap ganti rugi apabila tidak tercapai kata sepakat dalam peraturan pengadaan tanah adalah menempuh prosedur pencabutan hak sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Kata Kunci: konsinyasi, asas kesepakatan, pengadaan tanah dan ganti rugi.



## ABSTRACT

Compensation consignment which was regulated in Presidential Decree Number 55 of 1993 until the latest Act Number 2 of 2012 on Land Acquisition for Public Interest is applied when an agreement about compensation cannot be achieved. The application of that consignment is in contradiction with informed consent principle of land acquisition. This research's objectives are: 1). to know the regulation of compensation consignment and informed consent principle in land acquisition for public interest in order to uphold the justice for the owners of land titles, 2) to know whether the regulation of compensation consignment and informed consent principle in land acquisition for public interest guarantee the justice for the owners of land titles, 3) to analyze the way to harmonize the regulation of informed consent principle with the negotiation of compensation in case the agreement of land acquisition cannot be achieved.

The method of this research is juridical normative by using statute, historical and comparative approach to the primary legal source of land acquisition regulations of 1975 to the 2012.

The results of this research show that: 1) compensation consignment in acquisition land regulation is applied in two conditions. First, the agreement of compensation cannot be achieved. Second, the compensation negotiation cannot be held with the owners of land titles. 2). The application of compensation consignment when the agreement cannot be achieved is a violation of justice to the owners of land titles. 3). The solution to harmonize the regulation of informed consent principle with the negotiation of compensation in case the agreement of land acquisition cannot be achieved is by applying land compulsory acquisition in Act Number 20 of 1961.

Keyword: consignment, informed consent principle, land acquisition and compensation.



## KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas berkat rahmat karunianya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Humaniora di Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Selama proses penyusunan tesis ini, penulis telah memperoleh banyak dukungan, masukan, inspirasi dan bimbingan dari berbagai pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Dengan keterbatasan kemampuan, pengetahuan serta pengalaman penulis, bantuan dari berbagai pihak tersebut sangatlah membantu dalam penyelesaian tesis ini. Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Rektor Universitas Atma Jaya Yogyakarta Bapak Dr. R. Maryatmo, M.A. atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum.
2. Direktur Program Pascasarjana Atma Jaya Yogyakarta Bapak Dr. Riawan Tjandra. SH., M.Hum atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum.
3. Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta Bapak B. Bambang Riyanto SH., M.Hum atas kesempatan dan dorongan yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti dan



menyelesaikan pendidikan pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum.

4. Bapak Dr. Ir. Tjahjo Arianto SH., M.Hum selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan ilmu, waktu, kesabaran dan masukan kepada penulis untuk menyelesaikan penulisa tesis ini.
5. Ibu S.W. Endah Cahyowati, SH. MS. selaku dosen pembimbing II yang telah meluangkan waktu ditengah kesibukannya yang sangat padat untuk membimbing penulisan tesis ini dengan penuh kesabaran serta memberikan dorongan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan penulisan tesis ini.
6. Seluruh dosen pengampu mata kuliah di Magister Ilmu Hukum yang telah mendidik dan membimbing penulis menuju tahap kematangan intelektualitas yang lebih tinggi.
7. Bapak ibu staf admisi Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang selalu memberikan bantuan selama penulis menjalani studi di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum.
8. Bapak Ibu staf perpustakaan pusat maupun perpustakaan hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang telah memberikan bantuan dan informasi mengenai segala literatur yang menunjang proses studi dan penulisan tesis ini.
9. Bapak Sardjita, SH.,M.Hum yang telah bersedia meluangkan waktu untuk berdiskusi dengan penulis serta berbaik hati memberikan bahan literatur yang sangat membantu penulisan tesis ini.



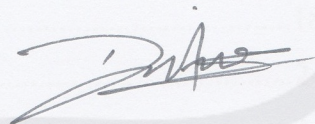
10. Seluruh keluarga penulis yang selalu mendoakan dan memberikan arahan dan motivasi untuk meneruskan pendidikan hingga jenjang strata dua ini.

11. Teman-teman Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum angkatan Januari 2012 yang selalu memberikan dukungan dan berbagi pikiran selama penulis menjalani studi di Magister Ilmu Hukum.

12. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu. Semoga Tuhan memberkati kebaikan anda semua dengan berlimpah atas setiap kebaikan yang telah diberikan kepada penulis.

Penulis menerima dengan senang hati segala saran dan kritik yang dapat menyempurnakan tesis ini.

Yogyakarta, Januari 2013



Dian Natalia Sutanto



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN TESIS.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN .....	iv
INTISARI.....	v
ABSTRACT.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	x

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Pembatasan Masalah.....	14
D. Pembatasan Konsep.....	15
E. Keaslian Penelitian .....	18
F. Manfaat Penelitian .....	24
G. Tujuan Penelitian .....	24
H. Sistematika Penulisan.....	25

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengadaan Tanah

1. Pengertian Pengadaan Tanah.....	27
2. Asas –Asas Pengadaan Tanah.....	31
3. Kepentingan Umum.....	39
4. Musyawarah.....	49
5. Ganti Rugi .....	52



B. Lembaga Konsinyasi	
1. Lembaga Konsinyasi Dalam Hukum Perdata.....	64
2. Lembaga Konsinyasi Dalam Peraturan Pengadaan Tanah.....	75
C. Landasan Teori	
1. Teori Kesepakatan.....	79
2. Teori Keadilan.....	82

### BAB III METODOLOGI PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.....	95
B. Pendekatan.....	95
C. Bahan Hukum.....	96
D. Analisis Bahan Hukum.....	99

### BAB IV PEMBAHASAN

A. Pengaturan Lembaga Hukum Konsinyasi Ganti Rugi Dan Asas Kesepakatan Dalam Peraturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum .....	100
B. Jaminan Keadilan Dalam Pengaturan Lembaga Hukum Konsinyasi Ganti Rugi Dan Asas Kesepakatan Pada Peraturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	140
C. Penyesuaian Asas Kesepakatan Dengan Ketentuan Pelaksanaan Musyawarah dan Ganti Kerugian Dalam Peraturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum .....	200

### BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	243
B. Saran.....	246



DAFTAR PUSTAKA.....247

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....254

